



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2019

Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, Urteil

1C₄79/2018 vom 31. Januar 2019, A. gegen Katholisches Kollegium des Kantons St. Gallen, Parlamentarische

Markic, Luka

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-190365>

Journal Article

Originally published at:

Markic, Luka (2019). Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, Urteil 1C₄79/2018 vom 31. Januar 2019, A. gegen Katholisches Kollegium des Kantons St. Gallen, Parlamentarische
475 – 479.

Entscheidbesprechungen Discussions d'arrêts actuels

1. Verfassungs- und Verwaltungsrecht/ Droit constitutionnel et administratif

1.4. Grundrechte/Droits fondamentaux

1.4.11. Verfahrensgarantien/Garanties de procédure

BGer 1C_479/2018: Die Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte gegen Akte der Organe staatskirchenrechtlicher Körperschaften

Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, Urteil 1C_479/2018 vom 31. Januar 2019, A. gegen *Katholisches Kollegium des Kantons St. Gallen*, Parlamentarische Behandlung der Volksmotionen Qualitätsentwicklung und geprüfter Datenschutz.



LUKA MARKIĆ*

I. Zusammenfassung des Sachverhalts

A. reichte am 31. August und am 1. September 2016 gestützt auf Art. 15^{bis} VKK¹ als Erstunterzeichner zwei von 340 bzw. 344 katholischen Kirchenbürgerinnen und Kirchenbürgern unterschriebene Volksmotionen beim Präsidium des Katholischen Kollegiums des Kantons St. Gallen (im Folgenden: Kollegium) ein. Die erste Volksmotion fordert den Administrationsrat auf, dem Kollegium ein Dekret i.S.v. Ausführungsbestimmungen zum Personaldekret vorzulegen. Die zweite Volksmotion verlangt vom Administrativrat die Ausarbeitung eines Dekretentwurfs zuhanden des Kollegiums zur Verbesserung des kirchlichen Datenschutzes.²

An seiner Sitzung vom 21. September 2016 stellte das Präsidium des Kollegiums fest, dass beide Volksmotionen zustande gekommen und zulässig seien. Es lud den Administrationsrat ein, dazu schriftlich Stellung zu nehmen und entweder Eintreten oder Nichteintreten zu beantragen. Der Administrationsrat stellte dem Kollegium am 25. Oktober

2016 Antrag auf Nichteintreten. Die Behandlung der Volksmotionen erfolgte am 15. November 2016 im Rahmen einer Sitzung des Kollegiums. Nachdem der Vorsitzende des Kollegiums das Verfahren mündlich erläuterte und der Präsident des Administrativrates dessen Antrag ebenfalls mündlich begründete, beschloss das Plenum, auf beide Volksmotionen nicht einzutreten.

Gegen diesen Beschluss reichte A. am 24. Januar 2017 eine als Beschwerde bezeichnete Eingabe beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen ein. Er beantragte sinngemäss die erneute Behandlung beider Volksmotionen durch das Kollegium. Als Begründung führte der Beschwerdeführer an, dass der Präsident es unzulässigerweise verpasst habe, während der Kollegiumssitzung die massgeblichen Pro-Argumente lückenlos zu erwähnen.

Der Präsident der Abteilung II des Verwaltungsgerichts trat mit Entscheid vom 11. Juli 2018 (B 2017/14) auf die Beschwerde nicht ein und überwies die Streitsache an die Regierung des Kantons St. Gallen. Das Verwaltungsgericht stellte sich auf den Standpunkt, dass es gegen die Leitung einer kirchlichen Parlamentsdebatte kein ordentliches Rechtsmittel gebe. Die Überweisung an die Regierung begründete es damit, dass es sich bei der eingereichten Beschwerde um eine Eingabe im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Beschwerde gegen die konfessionellen Oberbehörden des Katholischen Konfessionsteils handle. Diese sei vom Regierungsrat zu behandeln.³

Dagegen führte A. Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Der Beschwerdeführer beantragte, den verwaltungsgerichtlichen Entscheid aufzuheben und die Sache zur materiellen Entscheidung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Er machte hauptsächlich die Verletzung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) im Zusammenhang mit seiner Abstimmungsfreiheit und des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 4 lit. c KV/SG) geltend.

II. Zusammenfassung der Erwägungen

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Zwischenentscheid des Verwaltungsgerichts, der beim Bundesgericht gemäss Art. 92 Abs. 1 BGG anfechtbar ist (E. 1.1). Da der Kanton St. Gallen den Katholischen Konfessionsteil als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkennt und dieser damit dem öffentlichen Recht untersteht, fällt eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich in Be-

* LUKA MARKIĆ, MLaw, Doktorand am Lehrstuhl für öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte sowie Staats- und Rechtsphilosophie (Prof. Dr. Andreas Kley) der Universität Zürich.

¹ Verfassung des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St. Gallen vom 18. September 1979 (VKK; sGS 173.5).

² Der Verständlichkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die katholische Religionsgemeinschaft im Kanton St. Gallen gemäss Art. 109 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (KV/SG; sGS 111.1) als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannt wird. Das Katholische Kollegium bildet die Legislative, der Administrativrat die Exekutive des Katholischen Konfessionsteils als öffentlich-rechtliche Körperschaft.

³ Vgl. hierzu den beim Bundesgericht angefochtenen Entscheid: VGer SG, B 2017/14, 11.7.2018, E. 2.

tracht (E. 1.2). Da es beim Streitgegenstand nicht um einen durch die Autonomie geschützten innerkirchlichen Bereich geht, ist es gerechtfertigt, die eingereichte Beschwerde als Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 82 lit. c BGG zu behandeln. Damit kann die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden (E. 1.3).

Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 4 lit. c KV/SG geltend, weil das Verwaltungsgericht nicht auf alle seine Argumente eingegangen sei. Das Bundesgericht kann eine Gehörsverletzung nicht erkennen. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts ist ausreichend begründet und dem Beschwerdeführer war es möglich, den Entscheid sachgerecht anzufechten (E. 2).

Ausserdem macht der Beschwerdeführer eine Verletzung der Rechtsweggarantie geltend. Gemäss Art. 29a BV (sowie Art. 4 lit. e KV/SG) hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde, wobei Bund und Kantone die rechtliche Beurteilung in Ausnahmefällen durch Gesetz ausschliessen können. Grundsätzlich sind Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger sowie betreffend Volksabstimmungen und -wahlen namentlich in kantonalen Angelegenheiten gegen Akte letzter kantonalen Instanzen zulässig. Der Ausnahmetatbestand nach Art. 88 Abs. 2 BGG, wonach sich die Pflicht, ein Rechtsmittel gegen behördliche Akte vorzusehen, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung erstreckt, ist im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Denn diese Ausnahme gilt nur für das Parlament und die Regierung des Kantons selbst, nicht hingegen für die Parlamente und die Exekutiven der sonstigen nach kantonalem Recht geordneten öffentlich-rechtlichen Körperschaften (E. 3.1).⁴ Die vom Bundesgericht selbst aufgeworfene Frage, ob die Kantone auch andere Hoheitsakte als solche des Parlaments und der Regierung des Kantons selbst von der Stimmrechtsbeschwerde ausschliessen könnten, wenn sie vorwiegend politischen Charakter aufweisen, liess es unbeantwortet. Für den folgenden Entscheid ist die Frage irrelevant (E. 3.2).

Das sankt-gallische Verwaltungsgericht behandelt in erster Linie Beschwerden gegen Entscheide der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichts (Art. 59 VRP/SG⁵) sowie u.a. auch Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der Regierung und der Departemente, sofern kein ordentliches Rechtsmittel an eine Verwaltungsbehörde oder verwaltungsunabhängige Kommission des Bundes oder an das Bundesverwaltungsgericht offensteht (Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP/SG). Organe der kirchlichen Körperschaften gelten demnach nicht als direkte Vorinstanzen des Verwaltungsgerichts (E. 4.1).⁶ Demzufolge ging das Verwaltungsgericht sinngemäss davon aus, dass es kein ordentliches Rechtsmittel gegen die Verfahrensführung bei der Behandlung von Volksmotionen durch das Katholische Kollegium gebe. Es argumentierte, dass es höchstens in Betracht falle, die Streitsache in Anwendung von Art. 11 Abs. 3 VRP/SG im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Beschwerde an den Regierungsrat weiterzuleiten. Das Bundesgericht ist dieser Argumentation nicht gefolgt. Eine solche Auslegung der sankt-gallischen Rechtsordnung steht mit Art. 29a BV nicht im Einklang, weil eine Aufsichtsbeschwerde, selbst dann, wenn der Entscheid darüber an ein Gericht weitergezogen werden könnte, keinen vollständigen Gerichtszugang in sachlicher und rechtlicher Hinsicht gewährleistet. Die Rechtsweggarantie verlangt in Fällen von Abstimmungsbeschwerden einen umfassenden Gerichtszugang (E. 4.5). Besteht ein bundesrechtlicher Anspruch auf Zugang zum Gericht, kann dieser nicht mit Verweis darauf verweigert werden, das kantonale Recht sehe einen solchen nicht vor. Die kantonale Behörde hat sich in solchen Fällen zu fragen, ob das kantonale Recht mit Blick auf Art. 29a BV und Art. 88 BGG bundesrechtskonform ausgelegt werden kann. Da gemäss sankt-gallischer Rechtsordnung keine andere Lösung systemkonform scheint, rechtfertigt es sich, so das Bundesgericht weiter, die Beschwerde direkt an das Verwaltungsgericht zuzulassen (E. 4.5).

Im Ergebnis hat das Bundesgericht den angefochtenen Entscheid aufgehoben und die Streitsache an das Verwaltungsgericht zur weiteren Behandlung zurückgewiesen (E. 5). Das Urteil erging in einer Fünferbesetzung.

⁴ Mit Verweis auf ANDREAS KLEY, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich 2014 (zit. SGK-Verfasser), Art. 29a BV N 34; HANSJÖRG SEILER, in: Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich/Niklaus Oberholzer (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2. A., Bern 2015, Art. 88 BGG N 13 f.; BSK BGG-STEINMANN/MATTLE, Art. 88 N 17, in: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger/Lorenz Kneubühler (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3. A., Basel 2018 (zit. BSK BGG-Verfasser).

⁵ Gesetz vom 16. Mai 1965 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen (sGS 951.1).

⁶ Eine Ausnahme besteht gemäss Art. 59^{bis} Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRP/SG jedoch ausdrücklich bei Entscheiden über Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden in rein kirchlichen Angelegenheiten nach Art. 109 Abs. 2 KV/SG. Diese können nicht direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

III. Bemerkungen

1. Das vorliegende Bundesgerichtsurteil befasst sich mit dem Rechtsschutz wegen Verletzung politischer Rechte gegen Akte öffentlich-rechtlicher Körperschaften, wobei die Frage nach der Umsetzung der Rechtsweggarantie im kantonalen öffentlich-rechtlichen Verfahrensrecht im Vordergrund steht. Bei der Lektüre des Urteils mag es im ersten Blick zwar ungewohnt anmuten, dass Entscheidungen bzw. Akte einer Religionsgemeinschaft Gegenstand einer Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte (Art. 82 lit. c, Art. 86 Abs. 2 und Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG) sein können. Da die römisch-katholische wie auch die evangelisch-reformierte Kirche in den meisten Kantonen als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannt werden und diese, daraus resultierend, verpflichtet werden, nach den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates organisiert zu sein, erscheint die Behandlung des vorliegenden Streitgegenstandes als Stimmrechtsbeschwerde in einem zweiten Blick nur konsequent: Da politische Rechte unbestrittenermassen justiziabel sind,⁷ sind die Kantone gestützt auf Art. 29a BV und Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG verpflichtet, ein Rechtsmittel wegen Verletzungen politischer Rechte in kantonalen Angelegenheiten vorzusehen. Diese schliessen öffentlich-rechtliche Körperschaften ein;⁸ also auch Kirchen und Religionsgemeinschaften, die von einem Kanton mit der Anerkennung als öffentlich-rechtliche Körperschaft dem öffentlichen Recht unterstellt werden.⁹ Die Möglichkeit, gegen Akte öffentlich-rechtlicher Körperschaften, welche die politischen Rechte der Stimmbürger verletzen, bloss eine aufsichtsrechtliche Beschwerde einzureichen, genügt den bundesrechtlichen Vorgaben nicht. In diesem Punkt ist dem Bundesgericht vollumfänglich zuzustimmen.

2. Auch wenn das kantonale Recht eine Möglichkeit zur Beschwerde gegen bestimmte Akte, welche die politischen Rechte der Stimmbürger verletzen könnten, nicht vorsieht,

darf die zuständige Behörde den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Zugang zum Gericht nicht verwehren. Vielmehr hat die Behörde das kantonale Recht so auszulegen, dass es bundesrechtskonform ist, oder sie hat, falls das kantonale Recht dies zulässt, im Rahmen eines Auffangtatbestandes den Zugang zum Gericht zu gewähren.¹⁰ Steht weder die eine noch die andere Lösung offen, ist es auch ohne gesetzliche Grundlage gerechtfertigt, die Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte direkt an das kantonale Verwaltungsgericht zuzulassen.¹¹ Nur so kann garantiert werden, dass die bundesrechtlichen Vorgaben, insbesondere Art. 29a BV und Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG, eingehalten werden. Dem durchaus pragmatischen Vorschlag des Bundesgerichtes kann beigeppflichtet werden.

3. Nichtsdestotrotz muss darauf hingewiesen werden, dass solche unklaren gesetzlichen Regelungen zum kantonalen Instanzenzug für den Rechtssuchenden problematisch sein können. Denn ist der Instanzenzug für potentielle Beschwerdeführer nicht einfach zu erkennen, könnten sich rechtliche Probleme im Hinblick auf das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) und die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) ergeben. Aus dem kantonalen Verfahrensrecht sollte sich m.E. deshalb präzise und deutlich ergeben, wie der Instanzenzug bei der Anfechtung von Akten im Zusammenhang mit den politischen Rechten ist.¹² Unklare rechtliche Regelungen zum Instanzenzug sind nicht nur für potentielle Beschwerdeführer höchst unbefriedigend, da in solchen Fällen meist der Umweg über das Bundesgericht gemacht werden muss. Auch das Vertrauen in den demokratischen Prozess kann darunter leiden. Stimmrechtsbeschwerden werden nicht nur im eigenen, sondern vor allem auch im öffentlichen Interesse erhoben.¹³ Sie tragen darum einen wichtigen staatspolitischen Beitrag zur institutionellen Si-

⁷ Zur Justiziabilität siehe BGE 143 I 426 E. 1.1; 138 I 61 E. 3.2; 137 II 177 E. 1 sowie HEINZ AEMISEGGER, in: Karl Spühler/Heinz Aemisegger/Annette Dolge/Dominik Vock, Praxiskommentar zum Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2. A., Zürich/St. Gallen 2013, Art. 82 BGG N 38; SGK-KLEY (FN 4), Art. 29a BV N 31–34; JOSÉ KRAUSE, Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) im Bereich der politischen Rechte, Diss. Zürich, Zürich 2017, *passim*; BSK BGG-STEINMANN/MATTLE (FN 4), Art. 82 N 77; ESTHER TOPHINKE, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, ZBl 2006, 88 ff., 104 f.; zur Volksmotion siehe insb. ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, N 627 und 1090, sowie YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2396–2415.

⁸ BSK BGG-STEINMANN/MATTLE (FN 4), Art. 88 N 9.

⁹ Vgl. bspw. BGE 120 Ia 194 E. 1a sowie BGer, 1C_473/2016, 20.2.2017, E. 1.2.1.

¹⁰ Siehe bspw. rechtsvergleichend die Regelung im Kanton Schwyz: Soweit übergeordnetes Recht eine gerichtliche Beurteilung durch eine kantonale Gerichtsinstanz zwingend verlangt, gelten die im kantonalen Prozessrecht vorgesehenen Unzulässigkeitsgründe für eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht (§ 53 Abs. 3 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 6. Juni 1974 [VRP/SZ; SRSZ 234.110]). Vgl. hierzu insb. BGE 143 I 426 E. 3.4.1.

¹¹ Vgl. E. 4.6.

¹² Vgl. BGE 143 I 426 E. 4.

¹³ Statt vieler CHRISTOPH HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich, Zürich 1990, 314; ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, ZBl 1982, 2 ff., 40; KRAUSE (FN 7), N 325; ROGER NOBS, Volksinitiative und Völkerrecht, Eine Studie zur Volksinitiative im Kontext der schweizerischen Aussenpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zum Völkerrecht, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2006, 34; PIERRE TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Habil. Bern, Basel/Frankfurt am Main 1995, N 22 und 775.

cherung der politischen Rechte bei. Beschwerden sollen nicht verunmöglicht werden, weil der Instanzenzug in den Kantonen für die Beschwerdeführer nicht klar erkennbar ist.

4. Der Gesetzgeber des Kantons St. Gallen hat diese Problematik erkannt. Bereits vor der bundesgerichtlichen Urteilsverkündung erliess der Kantonsrat am 13. Juni 2018 ein neues Gesetz über die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften, das unter anderem eine Änderung von Art. 59^{bis} VRP/SG vorsieht, wonach das Verwaltungsgericht künftig für Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der obersten Behörden der als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften zuständig sein soll.¹⁴ Damit kommt der Gesetzgeber den bundesrechtlichen Vorgaben nach. Der Vollständigkeit halber sei hier aber erwähnt, dass die St. Galler Lösung nicht die einzig mögliche ist, um die Rechtsweggarantie gegen Akte der obersten Behörden der als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften einzuhalten, welche die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger verletzen. Das schwyzerische Recht sieht bspw. vor, dass Beschwerden wegen Verletzung des Stimmrechts zunächst bei den kircheninternen Rekurskommissionen anzufechten sind.¹⁵ Die letztinstanzlichen Entscheide der Rekurskommissionen können schliesslich mit verwaltungsgerichtlicher Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz angefochten werden (§ 51 lit. h VRP/SZ). Damit ist die Vorgabe aus Art. 88 Abs. 2 BGG erfüllt. Um diese Vorgabe zu erfüllen, muss jedoch nicht zwingend das kantonale Verwaltungsgericht als letzte Instanz vorgesehen sein. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts kann auch eine kircheninterne Rechtsmittelinstanz, das Erfordernis aus Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG erfüllen, solange sie den Anforderungen von Art. 110 BGG genügt. Daraus folgend soll die Justizbehörde insbesondere das Recht haben, den Sachverhalt frei zu prüfen und das massgebende Recht von Amtes wegen anzuwenden.¹⁶ Das zürcherische Recht sieht aufgrund dieser Tatsache bspw. vor, dass die kirchlichen Körperschaften eigene Rekurskommissionen einsetzen, welche namentlich Rekurse wegen Handlungen und Unterlassungen der Organe der betreffenden Körperschaft, die das Initiativ-, das Referendums- oder das Stimm- und Wahlrecht der Mitglieder der

Körperschaft und der Kirchgemeinden verletzen können, beurteilen. Sie sind in ihrer Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet.¹⁷ Entscheide der Rekurskommissionen können nicht an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich weitergezogen werden. Damit stellen die Rekurskommission der Römisch-katholischen Körperschaft sowie diejenige der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich eine gerichtliche Vorinstanz i.S.v. Art. 88 Abs. 2 BGG dar.¹⁸ Ihre Entscheide sind direkt beim Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten anfechtbar.

5. Zu guter Letzt ist kurz auf die im Urteil aufgeworfene, für den vorliegenden Fall aber irrelevante und deshalb vom Bundesgericht selbst nicht beantwortete Frage einzugehen. Das Gericht hält in seinen Urteilserwägungen fest, dass «das Verhältnis von Art. 86 Abs. 3 zu Art. 88 Abs. 2 BGG, d.h. die Frage, ob die Kantone auch andere Hoheitsakte als solche des Parlaments und der Regierung des Kantons selbst der Stimmrechtsbeschwerde ausschliessen könnten, wenn sie vorwiegend politischen Charakter aufweisen, [ungeklärt ist]» (E. 3.2). Anders formuliert stellt sich die Frage, ob es aufgrund der Autonomie der Religionsgemeinschaften möglich sei, Akte der oberen kirchlichen Behörden von der Möglichkeit der Anfechtung mittels Stimmrechtsbeschwerde auszunehmen und damit die Ausnahmeregelung aus Art. 86 Abs. 2 BGG und Art. 29a Satz 2 BV geltend zu machen. Meines Erachtens muss die Frage verneint werden. Solange Kirchen und Religionsgemeinschaften anerkannte öffentlich-rechtliche Körperschaften und damit dem öffentlichen Recht unterstellt sind und der Staat von diesen verlangt, sich nach den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates zu organisieren, muss auch im Rahmen dieser Körperschaften ein wirksamer und ausgebauter Rechtsschutz gemäss Art. 29a BV gelten. Auch die politischen Rechte innerhalb einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft sind justiziabel und meist sogar an die demokratischen Mitwirkungsrechte im Kanton angelehnt.¹⁹ Solange der Staat Religionsgemeinschaften dem öffentlichen Recht unterstellt, ist es meiner Ansicht nach nicht statthaft, die verfassungsmässigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger in diesen Körperschaften einzuschränken. Anders verhalten würde es sich, wenn die Kirchen und Reli-

¹⁴ Vgl. E. 4.5 mit Verweis auf das Geschäft Nr. 22.17.14 des Kantonsrates des Kantons St. Gallen (Internet: www.ratsinfo.sg.ch [Abruf 10.3.2019]).

¹⁵ Vgl. § 21 Abs. 2 der Verfassung der Römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz vom 17. Oktober 2014 (SRSZ 160.210.1) und § 53 Abs. 2 der Verfassung der Evangelisch-reformierten Kantonalkirche Schwyz vom 13. Juni 1996 (SRSZ 160.310.1).

¹⁶ BGer, 1C_473/2016, 20.2.2017, E. 1.2.1.

¹⁷ Vgl. Art. 225–229 der Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 17. März 2009 (KO ErLK/ZH; LS 181.10) und Art. 43–52 der Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 29. Januar 2009 (KO RkK/ZH; LS 182.10).

¹⁸ BGer, 1C_473/2016, 20.2.2017, E. 1.2.1; vgl. zum Ganzen auch BGer, 8C_451/2015, 29.1.2016, E. 2, und 2C_124/2013, 25.11.2013, E. 1.3, mit Kommentar von CHRISTOPH AUER, ZBl 2014, 663–673.

¹⁹ Vgl. BSK BGG-TOPHINKE (FN 4), Art. 86 N 19.

gionsgemeinschaften unabhängig von staatlichen Vorgaben organisiert wären.

6. Im Übrigen ist dem Urteil des Bundesgerichts vollumfänglich zuzustimmen. Mit seiner pragmatischen Rechtsprechung zum Instanzenzug im Rahmen von Beschwerden wegen Verletzung politischer Rechte stärkt das Bundesgericht nicht nur die Rechtsweggarantie in den öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sondern es leistet auch einen Beitrag zu einem grösseren Vertrauen in den demokratischen Prozess. Schliesslich obliegt es aber den kantonalen Gesetzgebern, klarere Regeln betreffend den Instanzenzug bei Stimmrechtsbeschwerden vorzusehen. Denn ohne klaren und für den Laien erkennbaren Instanzenzug würde die Stimmrechtsbeschwerde ihren Zweck nicht erfüllen. Sie ist eine Garantin für die Einhaltung der politischen Rechte.